مستقبل سياسات التنمية الاقتصادية في العراق في ظل الاعتمادية النفطية

الأستاذ المساعد الدكتور
إبراهيم جاسم جبار
جامعة الكوفة ـ كلية الادارة والاقتصاد

المدرس المساعد
علي شاكر عبد الوهاب

مستقبل سياسات التنمية الاقتصادية في العراق في ظل الاعتمادية النفطية

The future of economic development policies in Iraq in light of oil dependency

الأستاذ المساعد الدكتور
إبراهيم جاسم جبار
جامعة الكوفة ـ كلية الادارة والاقتصاد
Asst. Prof.Dr. Ibrahim Jassim Jabbar
Ibrahimj.alyaseri@uokufa.edu.iq

المدرس المساعد
علي شاكر عبد الوهاب
Ali Shaker Abdel Wahab

المستخلص:

شغل موضوع السياسات التنموية الاقتصادية لدى متخذي القرارات في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء اهتماما كبيرا، وذلك للاعتقاد السائد بان الاهتمام بهذا الموضوع من شانه ان يحسن اوضاع الرفاه الاقتصادي ومستوى المعيشة للمجتمع. وفي العراق على الرغم من وجود سياسات اقتصادية كلية وبرامج اصلاحية وبرامج تحول نحو اقتصاد السوق، الا انها لا تدار بشكل يسهم في معالجة المشاكل الهيكلية وتحسين كفاءة الاقطاعات الاقتصادية المختلفة وتعزيز القدرات التنافسية للقطاع العام والخاص وتشجيع الصادرات غير النفطية، فلم يشهد العراق أي تغيرات بنيوية بعد عام ٢٠٠٣ ، اذ لم تعمل الحكومة على استغلال الوفرة في العوائد النفطية في تنفيذ السياسات التنموية غرار تجارب الدول النفطية المجاورة، فقد بقيت تلك السياسات تعاني من بطء شديد في التنفيذ، بسبب المشاكل التي يواجهها الاقتصاد العراقي، اذ يعد نقص التمويل مشكلة رئيسية في تنفيذ هذه الخطط، وبقاء حركة التنمية الاقتصادية في البلد مرهونة بحركة عائدات النفط، يضاف الى ذلك السلوك المنحرف للموازنة العامة في توجيه مسار تخصيص الجزء الاكبر من الايرادات العامة باتجاه النفقات التشغيلية على حساب النفقات الاستثمارية، الامر الذي ابقى الاقتصاد هزيلاً.

اولا: المقدمة:

لعب النفط دورا رئيسا في تحديد مسار وطبيعة التنمية في البلدان النفطية بشكل عام والعراق بشكل خاص، فمنذ اكتشاف النفط في العراق وحتى توقيع اتفاقية مناصفة الارباح اخذت التنمية الاقتصادية بالنهوض نتيجة تراكم الفوائض المالية، واسست الحكومة في تلك المدة مجلس الاعمار، وانصبت مهمة على وضع

الخطط والاستراتيجيات، وبعد التغيير السياسي عام ٢٠٠٣ وضعت وزارة التخطيط استراتيجيات وسياسات تنموية متعددة لتطوير موارد البلد والبنى الارتكازية ورفع مستوى معيشة السكان ولإحداث تحولات أساسية في مسار الاقتصاد العراقي، وشملت تلك السياسات وجود برامج اصلاحية وبرامج تحول نحو اقتصاد السوق وبرامج لتحسين كفاءة القطاعات الاقتصادية المختلفة بهدف تنويع مصادر الدخل. الا ان الواقع يشير الى ان تلك السياسات لم تسهم في معالجة المشاكل الهيكلية للاقتصاد العراقي، ولم يشهد العراق أي تغيرات بنيوية على مدار مدة التغيير السياسي، على الرغم من الدعوات التي تنادي بتنويع الاقتصاد العراقي والتخلص من تبعية المورد الواحد. ويرجع ذلك الى مجموعة من التحديات التي واجهة هذا التحول وبقيت ملازمة حتى الوقت الراهن ابرزها قبول الحكومة المؤقت باستمرارية احادية الاقتصاد بدافع تمويل التنمية الاقتصادية وبرامج اعادة الاعمار، وتراجع جودة مؤسسات الدولة وانخفاض التخصيصات الاستثمارية، فضلا عن وجود اجندات سياسية تعمل على الغاء فرص تنسيق تلك السياسات ويقاومون تغييرها للإبقاء على البلد في دائرة التخلف والتبعية ومنعه من الانطلاق.

أهمية البحث:

يكتسب البحث أهميته من كونه يسعى إلى دراسة أهم السياسات التنموية التي وضعت من قبل وزارة التخطيط في العراق بعد عام ٢٠٠٣، فضلا عن دراسة مدى الاعتماد على الريع النفطي في التمويل، وإمكانات تقليل هذا الاعتماد عن طريق التنويع الاقتصادي.

مشكلة البحث:

إن جوهر مشكلة البحث تكمن في عدم قدرة الحكومة العراقية على تنفيذ السياسات التنموية بشكل كامل، بسبب نقص التمويل واعتمادها على عائدات قطاع النفط المتقلبة، الامر الذي ابقى الاقتصاد العراقي هزيلا.

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها: ان حركة التنمية الاقتصادية في البلد ظلت مرهونة بحركة عائدات النفط في ظل اقتصاد ريعي يعتمد على الايرادات النفطية، الامر الذي ادى الى تدهور تنفيذ السياسات التنموية على ارض الواقع نتيجة الاختلالات البنيوية في مصادر التمويل، لكن اذا ما تبنى البلد سياسة جديدة تستهدف تنويع الاقتصاد العراقي، من خلال الاستفادة من الموارد المالية النفطية في برامج تنموية فان ذلك من شانه ان يقلل من الاعتماد على النفط في المستقبل القريب.

ثانيا: مفهوم السياسات التنموية

ان إحداث تغيرات في البنيان الاقتصادي للانطلاق نحو تنمية اقتصادية شاملة يتطلب وجود سياسات تنموية اقتصادية متوازنة وواقعية، هدفها الاساس تبني وسائل واجراءات ناجحة وقرارات فعالة تتوافق مع حاجة المجتمعات الحديثة، وذلك للاعتقاد السائد بان الاهتمام بهذا الموضوع من شانه ان يحسن من اوضاع الرفاه الاقتصادي. وعليه تعرف سياسات التنمية الاقتصادية بانها السعي المستمر والدائب باستعمال وسائل واتخاذ تدابير واجراءات من طرف الحكومة لتحقيق التنمية الاقتصادية وحسن إدارتها والعمل على إدامتها[١]. وتعرف ايضا بانها مجموعة من المبادئ والقرارات التي تتوصل اليها الحكومة والتنظيمات والجماعات والقوى السياسية والمهنية والاجتماعية في اطار ديمقراطي، وبمقتضاها تتحدد الاساليب والغايات التنموية للمجتمع ويتم رسم هذه السياسات في اطار مجموعة من المحددات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، التي تأخذ صور تشريعي في اغلب الاحوال وتحقق الأهداف التنموية المتوخاة[٢].

اما Alberto Melo & Rodrequz فقد عرفا السياسة التنموية بانها السياسات التي تهدف الى تعزيز قدرات الاقتصاد الوطني وتقوية هيكله، وهي تشمل كافة التدابير الاجراءات والبرامج والخطط التي تهدف الى تحسين معدلات النمو والقدرات التنافسية للقطاعات الاقتصادية الرئيسة في الدولة كالصناعة والزراعة، او تحسين مستوى ومعدلات النمو في المجالات التنموية الاخرى كالبحث والتطوير واعداد وتأهيل راس المال البشري، مما يسهم في زيادة النمو والقدرة التنافسية للاقتصاد الوطني بشكل كلي ويحقق ارتفاعا في مستويات المعيشة للأفراد في المجتمع المحلي[٣].

وعليه يمكن القول ان مفهوم السياسات التنموية يتمثل في مجموعة الاجراءات والوسائل تستخدمها الحكومة للتأثير في الحياة الاقتصادية بغية تنفيذ خططها التنموية باعتباره وسيلة اكثر جدوى لتطوير الاقتصاد وتنويع القاعدة الانتاجية وتحقيق تنمية اقتصادية مستمرة ومتجددة تعمل على تطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة والقضاء على البطالة والفقر ورفع مستوى الرفاهية للمجتمع.

ثالثا: عناصر السياسة التنموية

تتكون السياسات التنموية من عدة عناصر اساسية هي كالاتي :

١- سياسات التنويع

ان تنويع اقتصاديات البلدان الريعية هو امر في غاية الاهمية كونها تواجه تحديات خاصة في ادارة اقتصاداتها، ليس فقط لان الاسعار وايرادات النفط شديدة التقلب ومن الصعب التنبؤ بها، بل ايضا لأنه يتعين عليها ان تخطط للوقت الذي سينفد فيه النفط، من خلال حسن الاستفادة

من الموارد المالية الوفيرة، وذلك بتوجيهها في قنوات استثمارية ذات مردود كبير واصول انتاجية محتفظة بقيمتها وقادرة على زيادة هذه القيمة لمصلحة هذا الجيل وكذلك الاجيال المقبلة. وتقوم سياسة التنويع على تطوير القطاع الزراعي والقطاع الصناعي وقطاع الخدمات، اذ تلعب تلك القطاعات دورا كبيرا في دفع عجلة التنمية الاقتصادية في الدول المتقدمة الدول النامية، اذ تعد تلك القطاعات مصدرا مهما في تمويل التنمية بعد قطاع النفط [٤].

٢.سياسات التشغيل

تعتبر مسالة التشغيل في غاية الاهمية لما للتشغيل من دور كبير في دفع عملية التنمية وتحقيق تحسن في المستوى ألمعاشي للإفراد. فقد أكدت منظمة العمل العربية على علاقة التنمية البشرية بالتنمية الاقتصادية من خلال وضعها إستراتيجية لتنمية القوى العاملة العربية تستهدف تعبئة الموارد البشرية وتطويرها، بما يضمن مساهمتها الجادة والمستمرة في التنمية الاقتصادية[٥]. ولذلك تسعى الحكومات إلى اتخاذ العديد من الأساليب والإجراءات من اجل رفع مستوى التشغيل. ومنها دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة من اجل زيادة العمالة، و دعم برامج تشغيل الشباب، فضلا عن استصلاح أراضي جديدة وتطوير العمليات الزراعية لما لها من دور في تشغيل اعداد كبيرة من الايدي العاملة العاطلة[٦].

٣.سياسات الحد من الفقر

يعتبر الحد من مشكلة الفقر من أولويات السياسات التنموية، وهو شرط أساسي من اجل تحقيق التنمية المستدامة، وكان للمنظمات الدولية اسهام في الحد من الفقر من خلال اقتراح سياسات لتكون الطريق الى علاج هذه المشكلة الاجتماعية الخطيرة. فقد سعت سياسات البنك الدولي في محاربة الفقر من خلال التأكيد على خلق وظائف أكثر في القطاع الحديث أي الاستخدام الأمثل لرأس المال والاستخدام الأكثر للعمل في العملية الإنتاجية، ووضع سياسات واقعية للإسكان متمثلة بمشروعات الإسكان ذات المستوى المنخفض للفقراء، فضلا عن منح القروض والمساعدات الفنية زيادة فرص الكسب بالقطاع غير الحكومي [٧]. اما سياسات صندوق النقد الدولي في محاربة الفقر فقد تركزت بحزمة من سياسات التكييف للبلدان منخفضة الدخل بصفة اساسية من اجل اجراء العديد من التعديلات في الهيكل الاقتصادي، ومن جملة تلك السياسات هو اجراء تقشف مالي وخفض قيمة العملة المحلية تحرير الاقتصاد من جانب التدخل الحكومي، وهذه الاجراءات يمكن ان تسهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي[٨].

رابعا: واقع السياسة التنموية في العراق بعد عام ٢٠٠٣

بعد عام ٢٠٠٣ اصبح العراق يقف على اعتاب مرحلة جديدة في مسيرته التنموية تقوم على

محاكاة ارثه في سبعينيات القرن الماضي من خلال وضع مجموعة من الخطط وبمساعدة المؤسسات الدولية والدول المانحة وذالك من اجل تطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة وإعادة أعمار البنى التحتية وتشجيع القطاع الخاص.

وكانت خطة ٢٠٠٥-٢٠٠٧ أول خطة تنموية وطنية أعدتها أول حكومة منتخبة وديمقراطية بعد سقوط النظام السابق، ووضعت لتكون بديل لنمط السياسات التنموية ما قبل عام ٢٠٠٣ التي لم تتمكن من تحقيق التنمية وتطوير الاقتصاد.

وقد حددت استراتيجية التنمية الوطنية بأربعة محاور رئيسة ستحكم النشاطات الستراتيجية العامة لإعادة الاعمار والتنمية وهذه المحاور تمثلت في تقوية اسس النمو الاقتصادي، اعادة حيوية القطاع الخاص، تحسين نوعية الحياة وتقوية الحكم الصالح والامن في البلاد.

وقد تضمنت خطة عام ٢٠٠٥-٢٠٠٧ تطوير الصناعة النفطية واعادة تأهيلها. والتأكيد على التحولات الهيكلية للاقتصاد من خلال ايجاد اقتصاد متنوع، وتفعيل دور القطاع الخاص من خلال تبسيط الاجراءات الحكومية على صعيد الاعمال، فضلاً عن خصخصة المنشآت المملوكة للدولة، واعادة هيكلة المصارف الحكومية[٩]. اذ تم تخصيص 31 مليار دولار للإنفاق الاستثماري للسنوات (2005-2007) وكان التمويل بنسبة 55.3% من الموارد المحلية و44.7% من المنح والقروض التفضيلية طويلة المدى وبتكاليف قليلة من الدول المانحة. وكانت النفقات الاستثمارية لعام 2005 تساوي 5878 مليون دولار وفي عام 2006 بلغت 6513 مليون دولار أما عام 2007 فكانت 6583 مليون دولار ومجموع هذه النفقات مثلت نسبة 21% من إجمالي النفقات للأعوام الثلاثة والبالغة 89689 مليون دولار[١٠].

وبعد تحسن الأوضاع الأمنية وُضعت خطة جديدة للفترة ٢٠١٠-٢٠١٤ و تعتبر هذه الخطة أول خطة خمسية تنموية متوسطة المدى بعد عام ٢٠٠٣ وهي تعتبر عمل نوعي استخدمت فيها كل الأساليب والمنهجيات الحديثة في علم التخطيط والممارسات المتصلة بها. ان لجوء الحكومة لوضع مثل هذا النوع من الخطط كان بسبب المشاكل التي واجهت إعداد البرامج الاستثمارية السنوية وبالخصوص صعوبة وضع رؤى تنموية شاملة متوسطة وبعيدة المدى وتحديد أولويات المشاريع وتكاملها على أساس المنهج السنوي للتنمية [١١].

وتضمنت هذه الخطة زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمعدل ٩.٣٧% كنسبة نمو سنوية خلال مدة الخطة.تنويع الاقتصاد العراقي من خلال تحقيق زيادات تدريجية لإسهام القطاعات غير النفطية وبالخصوص القطاع الصناعي والزراعي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، فضلا عن تعزيز دور القطاع الخاص المحلي

والأجنبي من حيث الاستثمارات المتوقعة داخل البلد أو من حيث فرص العمل المتوقع استحداثها، وزيادة مستوى الإنتاجية وتحسنها وتطوير مبدأ المنافسة بالخصوص في الأنشطة ذات الميزة النسبية. كما تضمنت الخطة خفض نسبة الفقر بمعدل (٣٠%) عن معدلاتها في عام 2007، والتأسيس لنمط خدمات التنمية المكانية التي تتصف بتوزيع عادل لخدمات البنية الارتكازية والخدمات العامة(صحة تربية ماء صرف صحي) للتأسيس لتنمية مستدامة تحقق التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية من اجل تحقيق الاستغلال الأفضل للموارد الاقتصادية دون الإضرار بحقوق الأجيال القادمة[١٢].

ولتحقيق اهداف الخطة قدرت الاستثمارات المطلوبة بـ (186) مليار دولار خلال السنوات الخمس للخطة مقسمة بواقع (100) مليار دولار منها وبمعدل (٣٠%) سنويا من الموازنة الاتحادية. اما الباقي من المبلغ والمقدر (86) مليار دولار تمول من القطاع الخاص المحلي والاجنبي. بحيث يكون اسهام القطاع العام بنسبة 53.7 %، ويكون اسهام القطاع الخاص بنسبة 46.3%[١٣].

وبناء على الإقرار الرسمي المعلن في وثيقة خطة التنمية 2010-2014 بان تكون المتابعة التنموية لأهداف الخطة منتصف عام ٢٠١٢ وذلك من خلال رصد الانجازات وتشخيص الاخفاقات من أجل ضبط مسارات الخطة واستحكامات اتجاهاتها بما يتناغم ويتناسق مع توجهات السياسة الاقتصادية، فقد تم رسم الخطة الثالثة للمدة ٢٠١٣-٢٠١٧ وهي تمثل مرحلة جديدة في مسيرة التخطيط التنموي وتعد الحلقة الأولى في منظومة مسار استراتيجي للنهوض الاقتصادي، وركزت اهدافها الاقتصادية على بناء اقتصاد متنوع ومزدهر تقوده قطاعات الصناعة والطاقة والزراعة والسياحة كأقطاب تنموية، وزيادة نسبة اسهامها في توليد الناتج المحلي الاجمالي على المدى البعيد من اجل بلوغ معدل النمو المستهدف سنويا في الناتج بمقدار ١٣.٣١% مع النفط و٧.٥% بدون النفط. ورفع مستوى انتاجية الانشطة الاقتصادية وانتاجية العامل بما يعزز القدرة التنافسية للاقتصاد وتنوعه وان يكون للقطاع الخاص دور فاعل في مجالات الاستثمار وتوليد فرص العمل.

وجاءت خطة ٢٠١٣-٢٠١٧ استكمالا للمسار التنموي للخطة السابقة ويكون فيها القطاع العام والخاص والمجتمع المدني شركاء في التنمية، اكدت على ضمان تامين موقع متقدم للعراق عالميا في مجال انتاج النفط وتصديره ودعم الاحتياطي النفطي والغازي . والعمل على بناء اسس الشراكة الاقتصادية وتفعيلها ما بين القطاعين العام والخاص ليسهم الاول بـ٧٩% من اجمالي استثمارات الخطة أي ما قيمته ٣٢٩

ترليون دينار في حين يساهم القطاع الخاص بنسبة ٢١% من اجمالي استثمارات الخطة اي ما قيمته ٨٨ تريليون دينار وبما يؤمن التحول التدريجي الى اقتصاد السوق وفقا لمبدأي الكفاءة والمنافسة. وقدُرت نسبة الانفاق الاستثماري كمتوسط ٣٢%. كما تضمنت توقعات الخطة ان تبلغ اجمالي الايرادات العامة للدولة خلال سنوات الخطة ٨١٢.٢٦٣ تريليون دينار، ستشكل الايرادات النفطية بحدود ٩٥% اي بحدود ٧٦٨.٧٢١ تريليون دينار، في حين تشكل الايرادات غير النفطية بحدود ٥% وبما يقارب ٤٣.٥٤١ ترليون دينار. كما تفترض الخطة ان حجم الاستثمار الحكومي يبلغ بحدود ٣٢٩ ترليون دينار والذي يشكل ٧٩% من اجمالي الاستثمارات المطلوبة للخطة ويتم انفاقها على المشاريع الملتزم بتنفيذها والبالغ عددها ٥٨٦١ مشروعا في نهاية عام ٢٠١٢، اضافة الى الايفاء بالتزامات جولات التراخيص النفطية. فيما يتوقع ان يساهم القطاع الخاص بما قيمته ٨٨ ترليون دينار يتم انفاقها في مجالات مختلفة من الاستثمارات التي حددتها الخطة وتشكل نسبة مساهمته بـ ٢١%[١٤].

ووضُعت خطة اخرى للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٢ لتمهيد الطريق لبناء دولة المستقبل واسترشدت بمجموعة من السياسات والاستراتيجيات القطاعية مستندة على رأس المال البشري واقتصاد ذو مسؤولية اجتماعية، وتهدف الخطة إلى حشد امثل وتخصيص أكفاء للموارد لتحسين جودة الحياة وبيئة آمنة مستقرة مستدامة، واعتمدت على تحليل واقع الاقتصاد العراقي بإبعاده المتعددة الكلية والقطاعية والمكانية ومن ضمن هذا الإطار رسم التحليل والمسارات المحددة لتوجيه الأولويات[١٥].

واعتمدت الخطة على إستراتيجية النمو غير المتوازن المحفز للقطاعات الإنتاجية (الصناعة ،الزراعة) والمرتكز على تحسين إدارة الأصول المعززة لأنشطة البنى التحتية (كهرباء، ماء ومجاري، نقل واتصالات وخزن، بناء وتشيد، صحة وتعليم) بتوجيه الاستثمارات قطاعيا ومكانيا حسب معيار الميزة النسبية. المستند الى التكامل في صنع القرار التنموي وتنفيذه بين مستويات الإدارة المختلفة والقطاع الخاص وبما يستجيب للتوظيف الأمثل للإيرادات النفطية وبناء قاعدة للتنويع الاقتصادي[١٦].

وقدر الاستثمار بمبلغ إجمالي قدره 186.7 مليار دولار، تبلغ نسبة اسهام القطاع الحكومي فيها ٦٠% بما يعادل 111.7 مليار دولار متوقع ان توفره الموازنة العامة للدولة كاستثمار حكومي، فيما تبلغ نسبة اسهام القطاع الخاص ٤٠% وبمخصص متوقع ٧٥ مليار دولار يوفره القطاع الخاص (استثمار محلي واجنبي) خلال سنوات الخطة 2018-2022، لتحقيق معدل النمو المستهدف والبالغ ٧% [١٧].

وتضمنت الخطة تحقيق معدل نمو للناتج المحلي الاجمالي بمقدار ٧% خلال سنوات الخطة 2018–2022 زيادة متوسط دخل الفرد الحقيقي بمعدل ٤.٥% خلال مدة الخطة وتنويع الاقتصاد لتحقيق زيادة في معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي بعيدا عن قطاع النفط وتفعيل مشاركة القطاع الخاص والتأسيس لمشاركة حقيقة في عملية اعادة اعمار التنمية، فضلا عن التخطيط لزيادة الطاقة الإنتاجية للنفط الخام للوصول الى 6.5 مليون برميل يوميا وزيادة القدرة التصديرية للنفط الخام الى5.25 مليون برميل يوميا[١٨].

خامسا: معوقات سياسات التنمية في الاقتصاد العراقي

واجهت الخطط التنموية في العراق خلال العقدين السابقين من القرن الحادي والعشرين العديد من المشاكل جراء التبدلات السياسية وما رافقها من تبدلات اقتصادية والتي انعكست سلبا على ادائها ومنعتها من تحقيق اغلب اهدافها المرسومة. ويمكن إيجازها بما يلي:

١- الحروب وعدم الاستقرار الأمني

تعتبر الحروب وعدم الاستقرار الامني من اهم المتغيرات التي تحد من الجهود التنموية وربما تسبب في دمار جهود اجيال من العمل المتواصل في سبيل التطور والرقي. وقد اتسم الوضع الامني في العراق بعد عام ٢٠٠٣ بعدم الاستقرار تمثل بوجود اعمال عنف وعمليات ارهابية ادت الى زعزعة الامن والاستقرار داخل البلد، مما أدى إلى دمار البنى التحتية والمنشات الصناعية وأيضا خسائر اجتماعية كبيرة. اضافة الى عدم احرازه مستويات تنموية متناسبة مع امكاناته وحاجات سكانه الذين كانوا يأملون النهوض بالواقع والقيام بإعادة البناء والاعمار وتأسيس دولة جديدة قادرة على تحقيق ذلك واعادة توظيف الامكانيات المادية والبشرية التي يمتلكها البلد في عملية التنمية الاقتصادية والبشرية[١٩].

فقد تعرضت مقرات شركات نفط الشمال والجنوب والكثير من محطات الضخ وعزل الغاز واجهزة الحفر ووسائل النقل والمخازن تعرضت للسلب والنهب حيث كان حجم التدمير الذي لحق بالصناعة النفطية كبير، مما دفع بعض خبراء النفط الى القول بان تأهيل هذا القطاع سيكلف 500 مليار دولار جراء عمليات النهب الاخيرة[٢٠].

وفي عام 2014 تعرضت البلاد الى حرب تنظيم داعش الارهابي داخل الاراضي العراقية التي امتد اثرها الى سبع محافظات مما انعكس على اعاقة جهود التنمية في العراق و ادى الى توقف النشاط الاقتصادي في اغلب المناطق المسيطر عليها من قبل التنظيم مما اضطر الحكومة الى التخفيض في بعض النفقات غير الامنية بشكل كبير وذلك للإنفاق على الحرب[٢١]. فقد بلغت نسبة التخصيصات المالية

لخدمات الأمن والدفاع من الانفاق العام خلال عام ٢٠١٥ بحدود ٤١% ومن ثم انخفضت هذه النسبة الى ٣٣.١% عام ٢٠١٧ بعد تحرير المناطق التي كان تحت سيطرة تنظيم داعش الارهابي(٢٢).

ادت هذه الحروب والاختلال الامني الى ضياع الكثير من الفرص في اعادة اعمار العراق في وقت قياسي وتوقف الكثير من المشاريع وايضا ضياع الوقت اللازم لإعادة الاعمار وكذاك ادت الى هجرة بعض الكوادر العلمية المتخصصة الى خارج الوطن بالإضافة لذلك تسببت في هجرة رؤوس الاموال الوطنية الى الخارج بحثا عن بيئة امنة، بالإضافة الى ان توجيه هذه الموارد المالية الضخمة صوب الانفاق العسكري اسهم في تقليص التخصيصات الاستثمارية المعدة لتطبيق السياسات التنموية للدولة وفق الخطط التنموية.

٢-الفساد

تواجه الدول التي تتفشى فيها ظاهرة الفساد صعوبة في اداء وظائفها الاقتصادية المتمثلة في تنفيذ السياسات الاقتصادية وتخصيص الموارد واعادة توزيع السلع والرفاه بين افراد المجتمع، فضلاً عن ان الفساد يحجم من سيادة القانون ويعيق تشكيل حكومة خاضعة للمساءلة، ويفرض الفساد على الدولة قيودا من خلال وقعه غير المؤاتي على ماليتها العامة فيقلل من ايراداتها العامة ويزيد من حجم الانفاق العام لزيادة فرص التهرب الضريبي ومحاولات الحصول على الاعفاءات الضريبية بالطرق غير المشروعة والمغالاة في رفع تكاليف انشاء المشروعات العامة الامر الذي يتسبب في تبديد مبالغ كبيرة من الإيرادات الحكومية(٢٣).

ان استشراء ظاهرة الفساد في العراق وتشابك حلقاته وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل اصبح واحداً من المعوقات التي تهدد مسيرة التنمية الاقتصادية ، فالواقع يؤكد ان قضايا الفساد الادارية والمالية خلال الاعوام التي تلت عام ٢٠٠٣ تبين مدى توسع هذه الظاهرة في مفاصل الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والادارية كافة، فمنذ عام ٢٠٠٣ اخذ الفساد بأشكاله المختلفة يعيق عمل الحكومة في تحقيق دورها الاقتصادي في توزيع الموارد الاقتصادية نحو القطاعات الانتاجية وكذلك توزيع الدخل والثروة بشكل عادل. وصنف العراق ضمن مؤشر الدول الفاشلة طبقاً لسمات عديدة من بينها: عدم قدرة الحكومة المركزية في هذه الدول على فرض سلطتها على ترابها الوطني وتأمين حدودها أو احتكار هذه المهمة، عدم تمتعها بالشرعية اللازمة للحكم، تفشي الفساد، غياب أو ضعف النظم القانونية فيها وتهديد وحدتها واستقرارها بالانقسامات العرقية والدينية الحادة وقد وضعت هذه السمات في ١٢ مؤشراً اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وعسكرياً، تتراوح

قيمة كل منها بين (٠-١٠)، وكلما حازت الدولة علامات اقرب للصفر كلما تصدرت الدول [٢٤].

ووفقا لمدركات الفساد حسب تقارير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٦ فان العراق يقبع في ذيل القائمة، اذ حصل على تسلسل ١٦٦ من اصل ١٦٨ دولة وبمؤشر ١.٧[٢٥].

ادى الفساد المستشري في كل مفاصل الدولة العراقية الى عرقلة السياسات التنموية بشكل كبير وبطريقة غير مباشرة من خلال هدر اموال طائلة عن طريق السرقة او الرشاوى، وكذلك التخصيص غير الكفؤ لمشاريع اقتصادية غير ذي جدوى، ولم تسهم في زيادة الطاقة الانتاجية للاقتصاد الوطني. كما ادى الفساد الى تثبيط القطاع الخاص من ممارسة دوره في النشاط الاقتصادي الانتاجي، الامر الذي ادى الى حجب مورد مهم من موارد تمويل التنمية.

٣- عدم الالزام التشريعي والتنفيذي

ان عملية رسم السياسات التنموية وتنفيذها تتطلب المرور بثلاثة جهات اولا وزارة التخطيط وذلك من خلال رسم خطة تنموية وتقدير التمويل اللازم لكل قطاع في الاقتصاد من اجل تطويره وصولا الى تحقيق النمو الذاتي. اما الجهة الثانية فهي وزارة المالية حيث تقوم بتخصيص المبالغ المالية للنفقات الاستثمارية وبحسب قدرتها المالية .اما الجهة الثالثة فهي التي يقع على عاتقها تنفيذ السياسات التنموية سواء اكانت الوزارات المختلفة او الحكومات المحلية من خلال تنفيذ المشاريع وفق ما هو مخطط وحسب القدرة التمويلية المخصصة. بالإضافة إلى الجهة الساندة والمتمثلة بالجهة التشريعية التي يقع على عاتقها اصدار القوانين واللوائح والتعليمات من اجل تسهيل عمل الجهات ذات الصلة للوصول الى على نسب نجاح.ولكن لم يكن هنالك اهتمام فعلي بالسياسات التنموية وبما يرد في الخطط الوطنية للتنمية اذ لا يوجد في الموازنات الاتحادية أي صلة بهذه الخطط. فوثائق الموازنات العامة وجداولها لا تشير الى تلك الخطط. فضلا عن عدم وجود قائمة مشاريع في الخطط التنموية نفسها. ولا تتوفر اداة واضحة لإلزام الموازنات بتنفيذ تخصيصات استثمارية فيما يقابل تكاليف قائمة المشاريع في ما لوكان هنالك مثل هذه القائمة[٢٦].

وان اغلب التخصيصات المالية للمشاريع الاقتصادية لم تنفذ او ان تنفيذها لم يكتمل (عدم قدرة المشروع على الدخول في حقل الانتاج وتقديم السلع التي ينتجها).حيث بينت وزارة التخطيط واللجنة المالية البرلمانية ان هنالك ما لا يقل عن 3000 مشروع تم انفاق اكثر من 284 مليار دولار عليها دون ان تكتمل وتباشر في عملية الانتاج [٢٧].

حيث يلاحظ من الجدول (١) انخفاض نسب التنفيذ للنفقات الاستثمارية اذ انه في اغلب السنوات لم تتجاوز نسبة 55% الا في بعض الاعوام مثلا كانت اعلى نسبة تنفيذ في عام

2009 وبلغت 88.2% واقل نسبة تنفيذ كانت عام 2017 بنسبة ٤٨%. والجدول الاتي يوضح حجم الانفاق العام و نسبة النفقات الاستثمارية المخصصة والمنفذ منها.

جدول رقم (١)

حجم الانفاق العام و نسبة النفقات الاستثمارية المخصصة والمنفذ منها

(مليار دولار)

السنة	حجم الانفاق العام	النفقات الاستثمارية(%)	المنفذ من الاستثمارية(%)
٢٠٠٤	13.4	15	52.4
٢٠٠٥	19.2	21	74.6
٢٠٠٦	19.7	18	50.1
٢٠٠٧	42.5	24	60.7
٢٠٠٨	74	29	74.5
٢٠٠٩	67	22	88.2
٢٠١٠	72.35	28	77.5
٢٠١١	82.6	31	49.25
٢٠١٢	100.5	40	50
٢٠١٣	118.3	34	50.2
٢٠١٤	71.7	30	51
٢٠١٥	88.2	34	52
٢٠١٦	99.1	31	45
٢٠١٧	105.1	33	48
٢٠١٨	104.2	23.7	56.58

المصدر: جمهورية العراق، وزارة المالية، الموازنة العامة، سنوات مختلفة.

وهذه النسب تعكس عدم تنفيذ جميع المشاريع الاقتصادية او حتى التوقف عن اكمال تنفيذ جزء منها بسبب توقف التمويل او بسبب الفساد وذلك بسبب غياب الاطار القانوني اللازم لتنفيذ الخطط التنموية في العراق ولعدم صدورها بقانون ملزم التنفيذ الامر الذي افقدها القوة والفاعلية . وايضا قصور الجانب التنفيذي، فضعف التنفيذ والمتابعة والرقابة اسهم بشكل كبير في انحراف خطط التنمية الاقتصادية عن مساراتها المرسومة . وكذلك تأخر اعلان الموازنة لخطة التنمية اسهم في عرقلة تنفيذ المشاريع الاستثمارية سواء على مستوى الحكومات المحلية (تنمية الاقاليم)او البرنامج الاستثماري للوزارات الاتحادية[٢٨].وايضا حتى في مجال القوانين فهناك ضعف في صياغة السياسات الاقتصادية الحكومية والتلكوء في تنفيذ ما يتم اقراره منها مثلا عدم تنفيذ حزمة السياسات والاجراءات الهادفة الى دعم القطاع

الخاص المعدة من قبل فريق الخبراء الوطني الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم239 لسنة 2015 ومات ضمنه من توجهات وسياسات حكومية ولم يفعل قانون وزارة التجارة رقم 37 لسنة 2011 والذي نص على "المساهمة في تطوير القطاع الخاص وتوفير البيئة الملائمة له من خلال تحويل شركات القطاع العام الى الخاص في ضوء التوجه الجديد بالانتقال بالدولة من الاقتصاد الموجه الى الاقتصاد الحر"[٢٩].

ان غياب هذا التشريع القانوني أسهم تلكوء وعدم تنفيذ بعض المشاريع الاستثمارية، كما يعد السبب الرئيسي لفشل السياسات والخطط والاستراتيجيات المختلفة هو في عدم تخصيص الموارد اللازمة للاستثمار وايضا نقص الالتزام في تنفيذ هذه الاستثمارات وفي تطبيق القوانين والتشريعات الساندة .

٣-الاعتماد على النفط

يحتل القطاع النفطي المرتبة الاولى بنسبة اسهامه في الناتج المحلي الإجمالي ويسهم بأكثر من ثلثي الناتج اي بحوالي ٧٠% من بين القطاعات الاقتصادية، وهو بذلك اكبر بكثير من الكويت جارته المعتمدة على النفط والتي يشكل النفط فيها اقل من ٤٠% من الناتج المحلي الاجمالي، واقل من ٤٥% في السعودية. كما ان القطاع النفطي يعد المصدر الرئيس للإيرادات العامة في الاقتصاد العراقي، فهو مصدر كل عائداته تقريبا، اذ يمثل اكثر من ٩٠% من ايرادات الحكومة المركزية و ٩٨% من الصادرات[٣٠]. ويمتلك العراق احتياطي نفطي مثبت يقدر بنحو 153 مليار برميل تجعله ثالث اكبر دولة منتجة للنفط بعد السعودية وروسيا[٣١].

ان تحليل بنية الاقتصاد العراقي تكشف عن انه متمحور حول إنتاج وتصدير النفط الخام، ونتيجة لذلك فقد انقسم الاقتصاد إلى اقتصادين منفصلين ومتمايزين، الأول حديث يضم النفط ومشروعاته، والثاني متخلف يضم باقي قطاعات الاقتصاد الوطني، وفي الوقت الذي يولد فيه الأول معظم الناتج المحلي الإجمالي وقيمة الصادرات والإيرادات العامة. وغني عن القول إن هذين الاقتصادين لا يرتبطان بعلاقة وثيقة واختفت الارتباطات الأمامية والخلفية بينهما إلا في حدود توفير الطاقة للقطاع المتخلف وبعض الخدمات الهامشية للقطاع الحديث. تنعكس هذه الظاهرة على الاقتصاد لجهة عدم التنوع في الإنتاج وعدم قدرته على إشباع الطلب المحلي المتزايد من مختلف أنواع السلع والخدمات التي تتصف بالتنوع الشديد بما يفوق قدرة القطاع المتخلف على تلبيتها[٣٢].

استمر القطاع النفطي في تنشيط الاقتصاد وتمويل النشاط الحكومي وموازنة الدولة وهو الاداة الرئيسة في ذلك التمويل الى الدرجة التي باتت فيها حركة التنمية الاقتصادية مرهونة

بحركة عائدات النفط، وعلى الرغم من كل الاصلاحات التي اتبعت من اجل التخلص من الاعتماد على النفط، وتبعية الاقتصاد للريع الناشئ عنه، الا ان الوضع يشير الى ان تلك الاجراءات قد عززت من وضع الاقتصاد الريعي وساهمت بشكل كبير في طرد الكثير من الصناعات الناشئة التي كانت قائمة الى خارج السوق وتحويل العاملين فيها الى عمال عاطلين عن العمل(٣٣).

ظلت عوائد النفط العراقي المصدر الاساسي والوحيد لتمويل الموازنة العامة، مما ادى الى تعاظم الطبيعة الريعية واحادية الجانب للاقتصاد العراقي الناجم عن سيطرة القطاع النفطي على القطاعات السلعية الاخرى سواء من ناحية عوائده التي تشكل اكثر من ٩٠% من حصيلة الدخل او من خلال قوة العمل في هذا القطاع والتي تتميز بالانخفاض كونه قطاعاً يتطلب كثافة في رأس المال، وهذا ما يطلق عليه باقتصاد وحيد الجانب، وهو نمط النمو المتخلف السائد على الكثير من البلدان النامية في ظل تقسيم العمل الدولي فالاعتماد على هذه الصادرات يؤدي الى حالة عدم الاستقرار الاقتصادي الناجم عن تذبذب عوائد الدولة من تصدير النفط اعتماداً على تطور اسعار النفط وحجم الطلب العالمي(٣٤).

ان التغيرات الحاصلة في قطاع النفط لا سيما في كميات انتاج النفط واسعاره سيكون لها اثر على الناتج المحلي الاجمالي، الأمر الذي يدلل على هشاشة الاقتصاد وضعفه، فضلا عن عجزت سياسات التنمية الصناعية والزراعية عن تنويع الاقتصاد العراقي وتحريره من هيكل أحادي الجانب يربط فرص النمو في الاقتصاد برمته بما يتحقق من عائدات نفطية تحكمها اشتراطات الاقتصاد الدولي ومقتضيات السياسة الدولية التي لم تكن مؤاتية دائماً.

٤. ضعف القطاع الخاص

للقطاع الخاص دور مهم في الحياة الاقتصادية من خلال اسهامه في النشاط الاقتصادي وتوفيره فرص عمل جديدة وتنويع مصادر الدخل والعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي لذلك زاد الاهتمام به في الدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لممارسة دوره القيادي في عملية التنمية الاقتصادية .

عانى القطاع الخاص قبل عام 2003 من التهميش وعدم ممارسة دوره الحقيقي في النشاط الاقتصادي وبناء الاقتصاد وذلك بسبب سيطرة الدولة على وسائل الانتاج ورغبتها في ادارة دفة النشاط الاقتصادي، فضلا عن حصولها على عوائد ايرادات النفط ،مما جعلها المحتكر الرئيس في وضع السياسات الاقتصادية التي تحدد الفرص المتاحة للقطاع الخاص للقيام بنشاطه الاقتصادي في جميع القطاعات الاقتصادية لذلك استمر القطاع الخاص غير قادر على القيام بدوره في التنمية لذلك لجاء القطاع

الخاص الى المشاريع ذات الربح السريع والقصيرة الامد[٣٥].

كما تعرض القطاع الخاص بعد عام ٢٠٠٣ لعمليات السلب والنهب التي طالت المشاريع الصناعية الخاصة، وتوقف البعض منها بسبب التدمير وقيام العصابات الإرهابية بخطف أفراد أسرهم وابتزازهم الامر الذي دفع العديد من الأفراد من رجال الاعمال لمغادرة البلد هذا من جانب[٣٦]. وعدم فسح المجال له من قبل الدولة والتلكؤ في تنفيذ برامج الاصلاح الاقتصادي من جانب اخر، ولعل اهم الاسباب التي جعلت القطاع الخاص مكبوتا وغير قادر على خلق ونمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة تفسر وفقا لدراسة اجراها البنك الدولي حول بيئة الاعمال في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فالاقتصاد العراقي مهيكل بشكل معين لتثبيط الاعمال الخاصة من حيث البدء بأنشطة الاعمال الجديدة والنفاذ للائتمان والتجارة عبر الحدود وانفاذ العقود وتصاريح البناء، ووفقا لهذه المؤشرات وجد ان العراق اكثر البيئات التنظيمية المعادية للأعمال والتي تواجه القطاع الخاص، اذ احتل العراق المرتبة ١٥٦ من بين ١٨٩ بلدا في تقرير ممارسة انشطة الاعمال لعام ٢٠١٥ الصادر عن البنك الدولي مقارنة بالمرتبة ١٥١ في عام ٢٠١٤[٣٧]. ان بيئة الاعمال هذه تعمل كضريبة شديدة على المستثمرين وتثبط من عزيمتهم عن محاولة انشاء عمل جديد.

اسهمت تلك الاوضاع في ضآلة دور القطاع الخاص في النشاط الاستثماري للبلاد، وقد بلغت نسبة القطاع الخاص في اجمالي تكوين راس المال الثابت كمتوسط بحدود ١٧.٤% خلال للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٨)[٣٨].

سادسا: سبل تنويع الاقتصاد العراقي

إن تنويع الاقتصاد وتخفيض اعتماد العراق على النفط ليس ممكناً من ناحية واقعية في المستقبل القريب إلا انه ينبغي أن يكون ذلك أحد المبادئ الأساسية في التوجه المستقبلي للحكومة، من خلال تصحيح التركيبة الداخلية لمكونات الدخل القومي وبناء اقتصاد متوازن يبتعد بالتدريج عن الاعتماد على الموارد النفطية وينحو باتجاه تنويع قاعدة الإنتاج المادي والخدمي للاقتصاد العراقي. فالعراق يمتلك الكثير من القدرات الكامنة التي يمكنه من خلالها تنويع اقتصاده وايجاد مصادر إضافية غير نفطية تسهم في الحصول على العملات الأجنبية وتمول الموازنة العامة، ويعتبر التنويع احد عناصر السياسات التنموية والذي يؤدي الى تطوير الهيكل الانتاجي وزيادة النشاط الاقتصادي. وسنتطرق الى اهم هذه السبل وهي ما يأتي:

١. تطوير القطاع الصناعي

يقع على عاتق الحكومة تطوير قطاعات الاقتصاد الوطني كافة ضمن سياستها الاقتصادية ومن جملة هذه القطاعات قطاع

الصناعة. لما له من اهمية كبير حيث يمارس دورا قياديا في عملية التطور الاقتصادي بسبب المرونة الكبيرة على التكيف مع الظروف وامكانية استحداث فروع انتاجية جديدة من خلال دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة لما لها من مردود ايجابي على الناتج المحلي الاجمالي بالإضافة الى مساهمتها في خلق فرص عمل والتخفيف من حدة التضخم[٣٩]، بالاضافة الى توفير مصادر الطاقة لهذه المشاريع بأسعار مدعومة وتقديم الاعفاءات الضريبية لها لمدة محدودة، والعمل على حماية الصناعات المحلية من خلال السياسات التجارية المتمثلة بنظام الحصص والتعريفة الكمركية أو منع استيراد ما يتم انتاجه في السوق المحلية لحين تطور هذه الصناعات ويكون بمقدورها تصدير سلعها للخارج، فضلا عن تفعيل الصناعات المعدة للتصدير وتطبيق مبدأ (صنع في العراق) والتي تمكن من زيادة النشاط الاقتصادي وتوفير عملة اجنبية والتقليل من البطالة[٤٠]. وذلك من خلال وضع تشريعات تلزم اصحاب الصناعات بالإنتاج وفق مواصفات معينة تنطبق مع مقاييس الجودة العالمية حتى تستطيع منافسة مثيلاتها في الخارج.

٢. تطوير القطاع الزراعي

ان اعادة بناء قطاع الزراعة هي استراتيجية مهمة لإعادة الاعمار بعد حقبة من الصراع ، ويعتبر القطاع الزراعي المشغل الاكبر للقوى العاملة، فضلا عن توفير الامن الغذائي وتعزيز سبل العيش لأغلب السكان. ان استغلال المزيد من الاراضي الزراعية يحتاج الى جهود مضاعفة من القطاعين العام والخاص للنهوض بالواقع الزراعي وتطويره حيث تستطيع الحكومة استخدام حزمة من السياسات التي تؤدي الى تحسين الانتاج الزراعي وجودته، من خلال معالجة التحديات التي تحد من تقدم النشاط الزراعي. ومن جملة الاجراءات التي تسهم في تطوير واقع القطاع الزراعي هي:

- ❖ دعم القطاع الزراعي من خلال تقديم قروض ميسرة بأسعار فائدة منخفضة للفلاحين على ان تكون هذه القروض مشروطة ان تخصص لإصلاح القطاع الزراعي مع اخذ الضمانات اللازمة.
- ❖ استقطاب المشاريع الاستثمارية المحلية والاجنبية والخاصة بالقطاع الزراعي وبالخصوص في مجال استصلاح الاراضي لزيادة الاراضي الصالحة للزراعة.
- ❖ اقامة دورات تدريبية للفلاحين لزيادة المعرفة باستخدام المعدات الحديثة وتخليص الارض من الملوحة ومعالجة الآفات الزراعية، واستخدام المكننة الحديثة مما يزيد من مساحة الاراضي الزراعية وانتاجية الدونم.
- ❖ رفع كفاءة الاداء والانتاجية لكل من المزارع ومحطات التربية الحيوانية وحقول الدواجن.

❖ توفير وسائل النقل التي تربط بين الريف والسوق المحلية وايضا مع باقي المحافظات، الامر الذي يسهم في توسيع حجم السوق ويشجع على زيادة الانتاج.

❖ زيادة توفير الخدمات الصحية والمدارس مما ينعكس على الانتاجية ومن ثم الانتاج الزراعي والتنمية.

❖ توفير الحبوب والاسمدة الكيماوية المبيدات الحشرية من النوعيات الممتازة وكل ما يحتاجه الفلاح لاستصلاح الارض وزيادة إنتاجيتها وبأسعار الكلفة.

❖ تطوير شبكات البزل واستخدام البرامج الحديثة لاستعمال المياه في الزراعة من خلال التنقيط والرش مما يقلل من هدر المياه ويضمن ايصالها بنسب كافية للنباتات المزروعة. فضلا عن اقامة السدود ومشاريع الري الحديثة من اجل خزن المياه ومنعها من الضياع.

❖ انشاء قطاع صناعات الاغذية الزراعية والذي يسمح بإضافة قيمة عالية للمنتجات المصنعة، وخصوصا في المحاصيل الزراعية التي يمتلك العراق فيها ميزة نسبية مثل الدواجن والنخيل والطماطم، وباستخدام التكنولوجيا الحديثة في انشاء تلك الاستثمارات، الامر الذي يزيد من القدرة التنافسية لتلك المنتجات ويسهم في توفير فرص عمل ومن ثم تنويع الاقتصاد[٤١].

ثالثا: دعم القطاع الخاص

ان تنويع مصادر الدخل من خلال تطوير القطاع الخاص وجعله يتصدى لعملية التنمية الاقتصادية هو ضرورة ملحة، لأنه يعتبر القطاع القائد الحقيقي لعملية التطوير والتنمية في العالم اجمع، والقطاع الخاص في العراق على الرغم من عدم نجاحه على ادارة النشاط الاقتصادي وتطوير الاقتصاد بسبب الكثير من المعوقات، الا انه قد حقق تطورا ملحوظا من خلال اسهامه في الناتج المحلي الاجمالي. الامر الذي يعكس اهميته في الاقتصاد وامكانية تنامي دوره بالمستقبل لذلك يجب ان تكون هنالك وقفة داعمة حقيقية لزيادة دور القطاع الخاص كأحد اهم الاستراتيجيات اللازمة لتنمية القطاعات البديلة للنفط والاستخدام الحكومي بهدف التخلص من ريعية الاقتصاد وايجاد مصادر مستديمة للاستخدام.

ولأجل تطوير القطاع الخاص وضعت الحكومة بالتعاون مع الامم المتحدة استراتيجية لتطوير القطاع الخاص للمدة 2030-2014).وتضمنت هذه الاستراتيجية هدف تطوير القطاع الخاص من خلال تقوية القطاع الخاص وتنويع الاقتصاد الوطني غير النفطي واعادة تنشيطه. ووضعت الحكومة برنامج زمني يتكون من ثلاثة مراحل متعاقبة في تطبيق هذه الاستراتيجية وهي:

المرحلة الاولى (2014-2017)

رأت الحكومة ان تنفذ سياسة المشاركة التامة مع كل من القطاع الخاص والحكومات المحلية والتركيز على تنفيذ أنشطة ذات أولوية من اجل تحقيق نجاحات سريعة في تطوير القطاع الخاص. وتقدر كلفة تنفيذ انشطة المرحلة الاولى نحو 447 مليار دينار منها 300 مليار دينار أي بنسبة 67% سيوجه نحو توفير منح قروض ميسرة وضمانات قروض وحوافز مختلفة للقطاع الخاص[٤٢] .

المرحلة الثانية 2018-2022

تقوم المرحلة الثانية على استثمار النجاحات المتحققة في المرحلة الاولى من خلال تنفيذ وتفعيل كل انشطة الدعم المباشر، وبحلول عام 2022 ستكون اعادة هيكلة كل الشركات العامة قد أنجزت وأدخلت في شراكات تكاملية مع القطاع الخاص من خلال سلاسل قيمة وعناقيد تجهيز[٤٣] .

المرحلة الثالثة 2023-2030

في هذه المرحلة سوف تقوم الحكومة بنقل قيادة تنفيذ استراتيجية تطوير القطاع الخاص الى القطاع الخاص ومن المتوقع ان ينمو بشكل سريع مما يسهم في تحقيق التنوع الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة وخلق فرص العمل[٤٤].

رابعا: جذب الاستثمار الأجنبي

ان انخفاض اسعار النفط وانخفاض حصة العراق من النفط المصدر حسب اتفاق مع منظمة اوبك بسبب جائحة كورونا، ادى الى عجز الموازنة في تمويل النفقات التشغيلية وتوقف اغلب المشاريع الاستثمارية، ويرجع ذلك لكون ايرادات الصادرات النفطية تعتبر المصدر الرئيسي لتمويل الموازنة العامة. لذلك اذا ما ارادت الحكومة الاستمرار في خططها التنموية وسد الفجوة التمويلية المحلية، فيجب اللجوء الى الاستثمارات الاجنبية وبالذات الاستثمارات المباشرة والتركيز على الشركات متعددة الجنسية. لما يمكن ان يحققه الاستثمار الاجنبي المباشر من ايجابيات تتمثل في توفير مصدر متجدد وبشروط جيدة للحصول على رؤوس الاموال الاجنبية او الموارد المالية لتمويل برامج وخطط التنمية[٤٥]، والاسهام في تنمية الملكية الوطنية وزيادة اسهام القطاع الخاص في الناتج القومي وكذلك ايجاد طبقة جديدة من رجال الاعمال من خلال قيام إفراد المجتمع بالإسهام في مشروعات الاستثمار او استحداث مشروعات جديدة مساندة للمشروعات الاستثمارية الاجنبية مما يمكن القطاع الخاص المحلي من زيادة اسهامه في عملية التنمية [٤٦]، كما يعمل الاستثمار الاجنبي على تطوير القطاعات الاقتصادية وزيادة كفاءتها من خلال نقل التكنلوجيا الحديثة او جلب الخبرات والمهارات اللازمة للنهوض بتلك القطاعات، كما يعمل

ايضا على زيادة انتاج وتصدير الشركات المحلية في العراق من خلال منتجاتها التي تدخل في المنتج النهائي للشركات الاجنبية والولوج في اسواق كانت مغلقة إمامها[٤٧].

ان هذه المزايا يمكن ان تتحقق بأجمعها او جزء منها او لا يتحقق اي شيء منها وبالعكس يرجع الاستثمار الاجنبي وبالذات المباشر بسلبيات على الاقتصاد العراقي، وفقا لكيفية ادارة عمل وتنظيم هذه الاستثمارات والقطاعات التي تعمل بها وايضا الامتيازات الممنوحة له .

وتوجه العراق للتعاون مع الاستثمارات الاجنبية قد تعزز بصدور قانون الاستثمار رقم 13 لعام 2006 والمعدل بالقانون رقم 2 لسنة 2010 والقانون رقم 50 لسنة 2015 حيث هدف هذا القانون الى تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وايضا توسيع قاعدته الانتاجية والخدمية وتنويعها، تشجيع القطاع الخاص المحلي والاجنبي والمختلط للاستثمار في العراق وذلك من خلال توفير التسهيلات اللازمة لإنشاء المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الاسواق المحلية والاجنبية ،تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل اضافية في العراق، وحماية حقوق وممتلكات المستثمرين، توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات والميزان التجاري للعراق. ولأجل تحقيق اهداف هذا القانون تم منح المشاريع الحاصلة على اجازة الاستثمار من الهيئة الوطنية للاستثمار تسهيلات اضافية واعفاءات من الضرائب والرسوم بحسب ما جاء في هذا القانون وايضا منح المشاريع التي تشملها احكام هذا القانون الامتيازات والضمانات اللازمتين لاستمرارها وتطويرها وذلك من خلال تقديم الدعم بما يؤمن تعزيز القدرات التنافسية لتلك المشاريع في الاسواق الحلية والأجنبية[٤٨].

ولكن وضع القانون لا يكفي لجذب الاستثمارات الاجنبية اذ يجب تطبيقه ومتابعة تنفيذه بالإضافة الى ازالة المعوقات التي يعاني منها الاقتصاد مثل عدم الاستقرار الامني والسياسي وتضخم الاسعار والعمل على تطوير راس المال البشري وتطوير القطاع المصرفي والاسواق المالية وتوفير سهولة الحصول على الاراضي اللازمة لإقامة المشاريع، تسهيل اجراءات التصدير للسلع المصنعة والاستيراد للمواد الأولية لأجل الإنتاج باعفاءها من ألكمرك، وتوفير قاعدة بيانات لما يتوفر من موارد طبيعية واقتصادية ممكن الاستثمار فيها، بالإضافة الى دراسة للقطاعات التي تحتاج الى استثمار، والعمل على تسهيل اجراءات منح اجازات الاستثمار وتسهيل التعاملات الالكترونية وعلى الحكومة ان تكون جادة في تحسين البيئة الاستثمارية.

الاستنتاجات

١. إن السياسة التنموية هي عملية مركبة تتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتعطي ثمارها على المدى الطويل وتحتاج الى مصادر تمويل مستدامة لغرض تنويع القاعدة الانتاجية وتحقيق تنمية اقتصادية مستمرة ومتجددة.

٢. وجود علاقة تناسبية بين النفقات العامة والايرادات النفطية في البلدان الريعية بشكل عام وفي العراق بشكل خاص. وان الانخفاض الذي يطرا على الايرادات النفطية سينعكس على تخفيض النفقات العامة وبصورة مباشرة يكون على حساب تخفيض النفقات الاستثمارية.

٣. استحوذ قطاع النفط في العراق على اغلب قيمة صادرات العراق وعلى ٩٠% من الايرادات الحكومية واكثر من ٥٧% من الناتج المحلي الاجمالي.

٤. لعب الفساد الاداري والمالي دورا مهما في هدر الاموال المخصصة لإنشاء المشاريع الاستثمارية، وتعطيل القسم الاكبر منها بسبب الروتين الاداري.

٥. يعاني الاقتصاد العراقي من مشاكل تنموية كبيرة تتمثل بسيطرة الدولة على وسائل الانتاج في مجمل القطاعات الاقتصادية وتراجع جودة مؤسساتها واختلال الهيكل الانتاجي لصالح قطاع النفط.

٦. انخفاض اسهام القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي في العراق بسبب ضعف الهياكل المالية والادارية والتنظيمية له وضعف تفعيل القوانين ذات العلاقة به وهي قانون الاستثمار وقانون حماية المنتوج الوطني.

التوصيات:

١. ضرورة رفع نسبة النفقات الاستثمارية في الموازنة العامة من ١٧% الى ٤٠% حتى يتسنى للقائمين على السياسات التنموية تنفيذ البرامج والخطط التنموية بهدف تعزيز قدرات الاقتصاد الوطني وتقوية هيكله.

٢. ضرورة تحول الاقتصاد العراقي الى اقتصاد اقل اعتمادا على النفط، وذلك لان اغلب التقديرات تشير الى انخفاض الطلب العالمي على النفط في المستقبل كما حدث خلال ازمة جائحة كورونا، وقد يتواصل ذلك نتيجة للتطور التكنولوجي.

٣. زيادة الاستثمارات غير النفطية كوسيلة مباشرة للتنويع بما في ذلك رفع معدل الاستثمارات المحلية والاجنبية.

٤. زيادة الصناعات المعدة للتصدير وتطبيق مبدأ (صنع في العراق) التي تمكن من زيادة النشاط الاقتصادي وتوفير عملة اجنبية والتقليل من البطالة وذلك من خلال وضع تشريعات تلزم اصحاب الصناعات بالإنتاج وفق مواصفات معينة تنطبق مع مقاييس الجودة العالمية حتى تستطيع منافسة مثيلاتها في الخارج.

٥. اعادة تأهيل وتطوير وتشغيل الصناعات الحكومية المربحة مثل البتروكيماويات والحديد والصلب و تطوير صناعة الغاز ووقف هدر الغاز المصاحب للنفط ويكون ذلك من خلال انشاء منظومات متخصصة لتخليص الغاز المصاحب للنفط، والتوقف عن استيراده من دول الجوار.

٦. انشاء قطاع صناعات الاغذية الزراعية والذي يسمح بإضافة قيمة عالية للمنتجات المصنعة، وخصوصا في المحاصيل الزراعية التي يمتلك العراق فيها ميزة نسبية مثل الدواجن والنخيل والطماطم، وباستخدام التكنولوجيا الحديثة في انشاء تلك الاستثمارات، الامر الذي يزيد من القدرة التنافسية لتلك المنتجات ويسهم في توفير فرص عمل ومن ثم تنويع الاقتصاد.

٧. اتباع سياسة تمويلية تعمل على تمويل مشاريع القطاع الخاص في مختلف القطاعات الاقتصادية غير النفطية، الامر الذي ينعكس اثره ايجابا في صورة نمو وتنوع الانشطة المولدة للناتج المحلي غير النفطي.

٨.

الهوامش والمصادر:

(١) محمد فرحي، سياسة التنمية الاقتصادية في الاسلام، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة– الجزائر، العدد٢، المجلد٢، ٢٠٠٣،ص٢١.

(٢) علي الزعبي، السياسات التنموية وتحديات الحراك السياسي في العالم العربي: حالة الكويت، مركز دراسات الخليج العربي والجزيرة العربية، الكويت، ٢٠١٥، ص٢٦.

(٣) محمد بدر المطيري، دور القيادة السياسية في رسم وتنفيذ سياسات التنمية في دولة الكويت، رسالة الماجستير، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥ ، ص ١٠.

(٤) حيدر نعمة بخيت و عباس فضيل عطيوي، واقع التنويع الاقتصادي ومبرراته في العراق للمدة ١٩٨٠– ٢٠١٤ ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة الكوفة،العدد ٣، ٢٠١٧ ، ص٨٥٣.

(٥) ماهر عزيز عبد الرحمن الحبيب ، علاقة الاستثمار في قطاع التعليم بالتنمية الاقتصادية لبلدان عربية مختارة للمدة (١٩٨٥–٢٠٠١) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة و الاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص١٥.

(٦) عيادة سعيد حسين، البطالة في الاقتصاد العراقي: اسبابها–وسبل معالجتها، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد٨، المجلد٤ ،٢٠١٢، ص٩٧.

(٧) غياط شريف و بن جلول خالد، تقييم سياسات ودور المؤسسات المالية الدولية في مكافحة الفقر في الدول العربية، مجمع مداخلات الملتقى الدولي حول تقييم سياسات الاقلال من الفقر في الدول العربية في ظل العولمة ،جامعة الجزائر ٣ ،٢٠١٤، ص٢٩٥.

(٨) غياط شريف و بن جلول خالد، مصدر سابق، ص٢٩٦

(٩) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠٠٥–٢٠٠٧، ص٧–٨.

(١٠) المصدر السابق نفسه ، ص٢٥–٢٧.

(١١)جمهورية العراق، وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات ، خطة التنمية الوطنية للسنوات ٢٠١٠– ٢٠١٤، ص ٨.

(١٢) المصدر السابق نفسه، ص ص١٧–١٨.

(١٣)المصدر السابق نفسه، ص٢٧.

(١٤) جمهورية العراق، وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣–٢٠١٧، ص٧٢.

(١٥) جمهورية العراق، وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات ،خطة التنمية الوطنية للسنوات٢٠١٨– ٢٠٢٢ ، ص١١–١٢.

(١٦)المصدر السابق نفسه، ص ١٦.

(١٧) جمهورية العراق، وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات، خطة التنمية الوطنية للسنوات٢٠١٨– ٢٠٢٢، ص٦٢.

(١٨) المصدر السابق نفسه، ص٩٣.

(١٩) حسن لطيف الزبيدي وصادق جبر فخري، الارهاب واثاره في التنمية البشرية في العراق، كلية الادارة والاقتصاد/جامعة الكوفة، ص٢٣٩.

(٢٠)جمهورية العراق، وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات ،خطة التنمية الوطنية للسنوات٢٠١٨– ٢٠٢٢ ، ص ص ٢١٩–٢٢٠.

(٢١)مليحة جبار عبد، جدلية الدور الاقتصادي للدولة وإشكالية التنمية الاقتصادية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، ٢٠١٩، ص١٣٤.

(٢٢) جمهورية العراق، وزارة المالية، الموازنة العامة، سنوات مختلفة.

(٢٣) حسن لطيف الزبيدي وعاطف لافي السعدون، الفساد جذوره وثماره المرة في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، العدد الثامن عشر، ٢٠٠٦، ص٢٩.

(٢٤) حسن لطيف كاظم الزبيدي فشل التنمية أم تنمية الفشل(نقد مسارات التنمية في العراق والبحث في بدائلها)، وقائع مؤتمر وزارة التخطيط، ٢٠١٧، ص٤.

(25) www.icgg.org: transparency international (TI) corruption perception index(cpi).

(٢٦) علي مرزا، قضايا اقتصادية في العراق٢٠٠٣-٢٠٢٠ الهيكل الإنتاجي، السياسة المتبعة والأزمات الحالية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ص١٢.
http://iraqieconomists.net/ar/

(٢٧) حسن عبد الله بدر و صباح قدوري، لماذا لا يؤدي الإنفاق الاستثماري دوره في تطوير وتحويل الاقتصاد العراقي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ص٣.
http://iraqieconomists.net/ar/

(٢٨) حيدر حسين ال طعمة، الاقتصاد وقيود المورد النفطي في العراق إبعاد التأثير ومقاربات التغيير، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، العدد ٤،المجلد ١١،جامعة كربلاء،٢٠١٩، ص٩٢٣.

(٢٩) وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات، خطة التنمية ٢٠١٨-٢٠٢٢، ص ص٨٥-٨٦.

(٣٠) حسن لطيف، قراءة في إشكاليات بناء الدولة في العراق: الديمقراطية والنفط والتنمية، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي لبيت الحكمة، " بناء الدولة .. بناء العراق "، ص١٠.

(٣١)وزارة التخطيط وتكنولوجيا لمعلومات ،خطة التنمية الوطنية للسنوات ٢٠١٨-٢٠٢٢ ،ص١٤٨

(٣٢)حسن لطيف، قراءة في إشكاليات بناء الدولة في العراق: الديمقراطية والنفط والتنمية، مصدر سابق، ص١٠.

(٣٣) عبد الحسين محمد العنبكي، الإصلاح الاقتصادي في العراق: تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، مركز العراق للدراسات، مطبعة دار الصنوبر، ٢٠٠٨، ص١٧٠.

(٣٤) إبراهيم جاسم جبار، مصادر التمويل الداخلية والخارجية واثرها على الاقتصاد العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة الكوفة، ٢٠١٨، ص ١٠١.

(٣٥) علي إسماعيل عبد المجيد، تنويع الاقتصاد العراقي (الممكنات والمقترحات)، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العدد٣، المجلد١٦، ٢٠١٨، ص ٣٧.

(٣٦)جمهورية العراق، وزارة التخطيط وتكنولوجيا المعلومات ،خطة التنمية الوطنية للسنوات٢٠١٠-٢٠١٤ ، ص١٧٧.

(٣٧) صندوق النقد الدولي، التقرير القطري رقم ١٥/٢٣٥، مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٥ وطلب الشراء بموجب اداة التمويل السريع، ٢٠١٥، ص٣٣.

(٣٨)جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، سنوات مختلفة.

(٣٩)محسن حسن علوان، سبل النهوض بالواقع الاقتصادي في العراق، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الانبار،العدد١٢،المجلد٦، ٢٠١٤، ص١٣٦.

(٤٠) محسن حسن علوان، سبل النهوض بالواقع الاقتصادي العراقي، مصدر سابق، ص١٣٦.

(٤١) مجموعة البنك الدولي، النهوض من واقع الهشاشة، مذكرة اقتصادية حول التنويع والنمو في العراق، ٢٠٢٠، ص١١.

([٤٢])جمهورية العراق هيئة المستشارين، استراتيجية تطوير القطاع الخاص للفترة(٢٠١٤-٢٠٣٠)، ص١١.

([٤٣]) المصدر السابق نفسه، ص١١.

([٤٤]) المصدر السابق نفسه، ص١٢.

(٤٥) خالد أرحيل شهاب، فرص جذب الاستثمار الأجنبي للعراق مع التركيز على القطاع النفطي، مجلة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الانبار،العدد٢٦،.المجلد١١، ٢٠١٩، ص٨٥.

(٤٦) المصدر السابق نفسه، ص٨٦.

(٤٧)سعد محمود الكواز، تدفقات الاستثمار الاجنبي المباشر واثارها في اقتصاديات الدول النامية، مجلة تنمية الرافدين، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العدد٧٨، المجلد٢٧، ٢٠٠٥، ص٩٦.

(٤٨) جمهورية العراق، الهيئة الوطنية للاستثمار، قانون الاستثمار رقم(١٣)المعدل بالقانون رقم(٣) لسنة٢٠١٠ والقانون رقم(٥٠) لسنة ٢٠١٥، ص٣-٤.

Abstract

The issue of economic development policies is of great interest to decision-makers in developed and developing countries alike, due to the prevailing belief that interest in this topic will improve the conditions of economic welfare and the standard of living of society. In Iraq, despite the existence of macroeconomic policies, reform programs and transformation programs towards a market economy, they are not managed in a way that contributes to addressing structural problems, improving the efficiency of various economic sectors, enhancing the competitiveness of the public and private sector, and encouraging non-oil exports. Iraq has not witnessed any structural changes after 2003, when the government did not work to exploit the abundance of oil revenues in implementing development policies similar to the experiences of neighboring oil countries, these policies remained suffering from very slow implementation, due to the problems facing the Iraqi economy, as the lack of funding is a major problem in implementing these The plans, and the survival of the economic development movement in the country is dependent on the movement of oil revenues, in addition to the deviant behavior of the general budget in directing the path of allocating the largest part of public revenues towards operational expenditures at the expense of investment expenditures, which kept the economy weak.